

서울특별시 코로나-19 재난상황 주거취약계층 인권보장을 위한 서울특별시 인권위원회 권고

□ 주 문

서울특별시 인권위원회는 서울특별시가 코로나-19 재난상황에서 노숙인 등 주거취약계층의 인권 보장을 위한 제도개선방안을 마련하여 시행할 것을 다음과 같이 권고합니다.

1. 서울특별시는 코로나-19 재난상황으로 인하여 노숙인 등 주거취약계층(이하 “노숙인 등”이라 함)의 주거권, 건강권, 먹을 권리, 노동할 권리 등 가장 기본적인 인권들이 열악한 상황에 처해 있음에 주목하고 그 개선을 위하여 아래의 권고사항들을 중심으로 실효적이고 체계적인 대책을 마련하여 시행하기 바람
2. 서울특별시는 노숙인 등의 인권 상황에 관하여 정기적인 실태조사를 실시하고 그 상황의 개선을 위한 장기적인 인권증진종합계획을 수립, 집행하기 바람

□ 권고 배경

코로나-19의 확산과 그 방역조치들로 인하여 우리 사회는 일상을 통제하고 영업 등 직업 활동을 제한하는 등 종래와는 급격히 다른 모습으로 바뀌고 있습니다. 이러한 변화는 대부분의 사람들에게 불편을 초래하고 자유와 권리가 위축되며 사회·경제적인 희생을 감내하도록 강요하고 있습니다.

하지만, 취약한 주거환경에서 생활하여야 하는 노숙인 등이 코로나-19 재난상황으로 인하여 봉착하게 되는 인권 침해의 문제는 일반적인 어려움의 정도를 훨씬 넘어섭니다.

이에 서울특별시 인권위원회는 2021. 4. 14. <코로나 19 시대 주거취약계층이 안전하려면?>이라는 주제의 『2021 서울시 인권포럼』을 개최하여 코로나-19 재난사태에서 노숙인 등이 직면하고 있는 열악한 인권현실에 대한 실태를 점검하고 그 해결을 위한 제반의 정책개선사항들을 도출하기 위하여 지혜를 모으는 자리를 가졌습니다.

이 자리에서는 「재난 상황에서의 비적정 거처 거주민 인권실태조사」의 결과가 발표되었습니다. 이 조사는 거리, 노숙인 시설, 쪽방, 고시원, 여관·여인숙, 비숙박용 다중이용업소(PC방, 만화방, 찜질방 등)을 이용하는 노숙인 등 1,014명을 대상으로 대면면접조사를 실시하고 또 설문조사가 반영하지 못하는 설명 자료와 정책대안들을 확보하기 위하여 노숙인 등, 지원기관 실무자, 시민사회단체, 공무원, 다중이용업소 운영자 등 22명을 상대로 심층면접조사 및 포적집단 면접조사를 실시한 것입니다. 물론 이에는 관계 전문가들로 자문회의를 구성하여 실태에 관한 부가적인 설명점이나 개선안들을 듣기도 하였습니다.

이 실태조사의 결과는 예상한 바와 같이 노숙인 등은 재난상황에서 보다 열악한 주거환경에 처해지고 있으며, 급식서비스에 대한 접근 또한 현저하게 나빠지고 있음을 보고하고 있습니다. 또, 노숙인진료시설인 국·공립병원이 코로나19 전담병원으로 전환되면서 이들이 접근·이용할 수 있는 의료서비스도 제한되고 있습니다. 무엇보다 문제적인 것은 재난상황에서 취약계층의 일자리가 감소함으로써 생계를 비롯한 생활능력이 급격히 줄어들었다는 사실입니다.

아울러 이렇게 상황이 나빠짐에도 불구하고 재난긴급생활비 지급 등 재난을 이겨내기 위하여 필요한 서울시의 지원 대책들이 노숙인 등에게 적절히 제공되지 못하고 있었습니다. 그 주요한 이유가 주민등록이 타 시도인 경우와 함께 정보부족이나 지원서비스에 대한 접근능력의 부족에 있다는 점도 심각히 고려할 필요가 있습니다.

□ 권고 이유

2020. 4. UN주거권특별보고관은 “홈리스 보호를 위한 코로나19 지침”(COVID-19 Guidance Note: Protecting those living in homelessness)을 발표하였습니다. 이에 의하면 코로나-19의 방역지침으로 제시되는 ‘집에 머물기’, ‘자가 격리’ ‘물리적 거리두기’ 혹은 ‘손 씻기’ 등과 같은 조치들은 적절한 주거시설을 확보한 사람들만의 조치일 따름이며, 존재 그 자체로 “인권 침해”의 상태일 수밖에 없는 노숙인 등과 같은 주거취약계층에게는 접근조차 쉽지 않은 지침들일 수 있음을 지적하고 있습니다.

실제 노숙인 등은 이러한 방역조치를 이행하기에 필요한 주거공간이나 세면시설 등 위생시설은 물론 그날그날의 식생활을 영위하기 위한 급식시설, 코로나-91에 관한 정보를 획득하고 그 검사·예방·치료 등을 받기 위한 의료시설 등への 접근가능성도 극히 제한되어 거의 이용하기 어렵게 되어 있는 것이 현실입니다. 뿐만 아니라 그나마 종사하여 일상생활에 필요한 물적 자원을 취할 수 있는 일자리 또한 제한적으로 제공되는 어려움까지 겪고 있습니다.

이에 위의 UN주거권특별보고관의 보고서는 각 회원국에 대하여 노숙인 등에게 바이러스에 대항하여 싸울 수 있는 평등한 권리를 보장하기 위하여 긴급하고도 우선적인 지원을 하도록 촉구하였습니다. 또한, 그 보고서는 노숙인 등에게 안정적이고 사회적 거리두기나 자가 격리 등의 방역조치를 취하기에 적절한 주거시설을 제공하고, 사생활, 상하수도/세면, 음식, 사회적 및 심리적 지원 등의 서비스에 접근할 수 있도록 해야 할 의무를 국가에 부과합니다. 나아가 이 보고서는 주소등록지의 여하에 관계없이 차별받지 아니하고 무상의 보건조치와 검사를 받을 권리도 강조하면서, 노숙인 등은 방역의 과정에서 범죄인으로 취급받거나 벌금 또는 처벌 등에 처해지지 않도록 하여야 함을 강조합니다.

우리 헌법을 비롯한 일련의 법체계도 노숙인 등에게 가장 절실한 권리인 인간다운 품위를 유지할 수 있는 최저한의 주거생활을 할 권리(주거권: 헌법 제34조제

1항, 제35조제1항, 주거기본법 제2조 등)와 먹거리에 대한 권리(헌법 제34조제1항), 질병예방이나 치료에 대한 권리 및 위생과 건강에 대한 권리(헌법 제36조제3항), 나아가 인간으로서의 생활을 영위함에 필요한 노동의 권리(헌법 제32조제1항) 등이 보장되고 있습니다. 실제 이러한 권리들은 우리 헌법상의 기본권의 큰 줄기를 이루는 사회적 기본권의 핵심적 내용을 구성하는 것으로 헌법의 해석을 통해서, 특히 헌법재판소의 잇단 결정들을 통해서 그 구체적인 내용을 획득해 가고 있습니다.

하지만 이런 헌법의 보장 내지는 세계인권선언, 유엔사회권규약 등 국제인권법의 보장에도 불구하고 노숙인 등의 인간다운 품위를 유지할 수 있는 최저한의 생활에 관한 권리들은 쉽사리 부정되어 온 것도 사실입니다. 노숙인 등에 대한 사회적인 편견이나 부정적 시선들이 그들에게 사회보장 서비스와의 접근 기회를 제공하기 보다는 오히려 사회질서의 이름으로 배척하거나 배제하는 경우도 적지 않았습니다. 그리고 그 와중에 이런 권리들이 노숙인 등에게도 보장되어야 함은 물론, 노숙인 등이기 때문에 더욱 실질적이고 실효적으로 보장되어야 한다는 자명한 인권의 원리를 부정하기 일쑤였습니다.

특히 코로나-19로 인한 재해 상황은 노숙인 등이 일반적인 서울시민보다 훨씬 심각한 고통에 직면하도록 만들었습니다. 방역조치로 인한 사회적 거리두기와 집합금지, 의료시설의 코로나 관련 업무로의 전용, 무료급식소의 폐쇄, 심지어 노숙인 등의 주된 거주방식인 집단시설수용 등으로 인한 코로나-19 감염위험의 확대 등으로 노숙인 등은 그나마 유지할 수 있었던 극한의 생활수준마저도 포기하거나 혹은 심하게 위축될 수밖에 없는 상황에 빠지게 되었습니다.

서울시는 「함께 누리고 포용하고 참여하는 인권특별시 서울」이라는 슬로건 하에 모든 시민이 모든 생활 영역에서 평등하고 존엄한 삶을 구현할 수 있는 인권도시로 발전하고자 하는 제2차 인권정책 기본계획을 수립, 집행하고 있습니다. 그리고 시민의 생활 인권을 확대하여 사회보장, 건강, 교육, 안정 등의 권리들이 최대한 실천되기를 지향하는 이 더불어 살아가는 인권도시의 구상에 노숙인 등과 같

은 사회·경제적 약자들도 의당 포함됩니다. 노숙인 등을 포함하여 누구나 서울시의 다양한 생활공간에 접근할 수 있어야 하며 서울시의 폭넓은 복지서비스 및 사회보장체제를 공유할 수 있어야 하며, 서울시라는 인권공동체의 일원으로 스스로의 인격을 자유롭게 발현할 수 있어야 합니다.

특히 현재와 같이 코로나-19로 인한 위기상황에서는 더욱 더 그러합니다. 인권특별시를 지향하는 서울시는 기존의 인권정책 내지는 사회보장체제의 평등한 집행에 더하여 인권의 주요한 사각지대들을 적극적이고 능동적으로 발굴, 해소하는 보다 공격적인 인권정책, 사회보장체제를 구축할 것이 요구되는 것입니다. 그리고 앞서 살펴 본 실태조사의 보고서에 상세히 기술되어 있듯이 이런 인권의 요청에 노숙인 등의 주거권과 식량권, 위생과 건강에 관한 권리, 노동할 권리 등의 보장이 가장 우선적으로 고려되어야 합니다.

□ 권고 사항

이에 서울특별시 인권위원회는 노숙인 등에 대하여 서울시가 다음과 같은 사항의 정책 혹은 조치들을 취할 것을 권고합니다.

1. 긴급과제

1.1. 급식서비스의 확충

- 「따스한채움터」의 급식을 정상화하는 등 공공운영 급식을 이용할 수 없는 노숙인 등에게 「노숙인복지법」 및 「식품위생법」이 정한 ‘집단급식소’ 기준에 의거하여 인간으로서의 품위를 갖추는 식량을 제공할 수 있도록 하여야 합니다.
- 아울러 음식의 제공과정에서 코로나-19 검사를 조건으로 하지 않는 등 노숙인들이 급식서비스에 접근함에 불필요한 장애가 있어서는 아니 될 것입니다.

1.2. 노숙인진료시설 지정병원 확대

- 노숙인 등의 의료서비스 접근권을 강화하기 위하여 25개 자치구에 1개소의 병원급 이상 노숙인진료시설 지정하는 한편, 긴박한 상황이 발생한 경우 노숙인

등이 지정병원이 아닌 의료시설에서도 1차적인 진료를 받을 수 있도록 조치할 필요가 있습니다.

- 특히 진료시설의 지정에 있어 노숙인 등에게서 잘 나타나는 질환의 특성을 고려하여 정신병원, 요양병원, 내과병원 등이 골고루 포함될 수 있도록 노력하여야 합니다.
- 아울러 노숙인 등의 경우에는 증상의 치료뿐 아니라 그러한 증상에 이르게 된 원인과 과정을 분석하여 그에 필요한 건강, 돌봄, 복지, 이웃관계맺기 등 다양한 서비스가 제공되어야 합니다. 이를 위하여 중·장기적으로 사회적 약자에 대한 주치의 제도의 도입 등 보다 종합적이고 체계적인 대책을 마련할 필요가 있습니다.

1.3. 코로나-19 방역지침 이행에 충실한 거주공간의 발굴 및 지원

- 노숙인 등이 밀접접촉자로 분류되지 않아도 안전하게 이용할 수 있는 독립된 화장실과 욕실을 갖춘 숙소를 충분히 확보, 제공하여 그들이 코로나 19 감염의 위험 없이 생활할 수 있도록 배려하여야 합니다.
- 아울러 이러한 주거공간은 코로나-19의 사태가 극복된 이후에도 노숙인 등이 계속하여 사용할 수 있도록 조치함으로써 그들이 주거취약계층으로 남지 않도록 노력하여야 합니다.

2. 단기 과제

2.1. 임시주거지원사업 개선

- 현재 노숙인 등에게 일시보호시설이 제공되고 있으나 감염병 위기가 발생하는 경우 이 집단보호시설이 오히려 집단 감염원으로 전이될 위험성이 높은 만큼 그 시설의 물리적 주거환경을 개선하고, 신속히 화장실, 샤워실을 개별적으로 갖춘 임시주거를 지원함으로써 집단생활을 벗어날 수 있도록 임시주거지원 물량을 확대할 필요가 있습니다.
- 아울러 노숙인 등에게도 서울 1인 가구 주거급여 기준선(2021년, 31만원)에 맞춘 주거비를 지원하며 그 기간도 현행 기본 2개월에서 주거수준상향을 위한 준비가 가능하도록 6개월 이상으로 연장할 필요가 있습니다.

- 재해 상황(감염병, 폭염, 한파 등)에서 거리노숙인에 대한 임시주거지원은 권리로 보장되어야 합니다. 특히 노숙인 등에서도 여성, 장애, 특정질환, 과거 지원 실적 등의 특성으로 인하여 임시주거지원사업을 이용하지 못하거나 배제되는 경우가 적지 않은 만큼 이에 대한 특단의 대책을 마련할 필요가 있습니다.

2.2. 매입임대주택 및 지원주택 공급 확대

- 노숙인 등 주거취약계층에 대한 주거지원사업을 확충하기 위하여 서울주택공사(SH)의 매입임대주택 공급 확대, 보증금 감면 및 무보증금제도의 도입, 지원에 소요되는 기간 단축, 지원조건(특히 치료 조건)의 완화 등의 조치들을 우선적으로 검토, 실시할 필요가 있습니다.

2.3. 안정적인 공공일자리 제공 방안 마련

- 노숙인 등에 대한 안정적인 일자리 제공은 가장 실질적이고 효율적인 방침이 됩니다. 이를 위하여 현재 시행되고 있는 반일제 일자리의 기간을 최대한 연장하는 한편 기간 종료 후에도 추가로 참여할 수 있는 기회를 보다 확충할 필요가 있습니다.
- 아울러 공공 영역을 중심으로 전일제 일자리를 최대한 발굴하여 보다 많은 노숙인 등이 그에 참여할 수 있도록 노력하여야 하며, 공공일자리 신청 및 참여 과정에서 거쳐형태, 성별, 연령 등의 특성에 따라 불이익을 받지 않도록 유의함으로써 노숙인 등의 공공일자리 접근이 충분히 보장될 수 있도록 노력하여야 합니다.

2.4. 일상적인 인권침해 감시

- 재해 상황에서 노숙인 등에 대한 가장 심각한 인권침해는 생활공간을 빼앗기는 등 기존의 생활방식으로부터 배제되는 것이라 할 수 있습니다. 이에 다중의 안전을 위하여 절실하고도 급박한 필요가 있지 않는 한 공중이 이용하는 공간이거나 혹은 방역과 연관된 공간이라는 이유만으로 노숙인 등이 현재 거주하고 있는 거주공간으로부터 강제퇴거를 당하거나 시설을 철거당하는 등의 조치가 취해지면 아니 됩니다. 또한 노숙인 등이 사용하는 생활물품들을 회수하거나 사용제한을 하는 것도 재해 상황에서는 중단되어야 합니다.

3. 장기 과제

- 보다 장기적으로는 누구나 서울시민으로서 인간의 품위를 잃지 아니하는 최저한의 생활을 보장받을 수 있도록 적극적이고 창의적인 복지정책 및 사회보장서비스체계가 마련되어야 할 것입니다.
- 이를 위하여 노숙인 등의 주민등록지의 여하에 관계 없이 현재 거주하고 있는 생활공간을 중심으로 주거지원, 먹거리 복지, 의료 및 진료서비스 등의 사회보장서비스가 제공되는 체제를 마련하여야 합니다.
- 또한 서울시 자체적인 최저주거기준을 마련하여 그 수준이 미달하는 주거환경을 개선하기 위한 적극적인 정책을 실시하여야 하며, 의료서비스 또한 진료시설 지정제도를 폐지하여 원하는 의료시설에서 편리하게 진료를 받을 수 있도록 조치하여야 합니다.
- 궁극적으로는 노숙인 등이 더 이상 발생하지 않도록 주기적인 인권실태조사를 실시하고 이를 바탕으로 체계적이고 종합적인 예방 계획을 수립하여 실효적인 행정의 이루어질 수 있도록 노력하여야 합니다.

이에 서울특별시 인권위원회는 상기 검토내용을 바탕으로 서울특별시 인권기본조례에 의거하여 서울특별시장에게 주문과 같이 권고합니다.

2021년 5월 13일

서울특별시 인권위원회